Background Paper BP-241E

OATHS OF ALLEGIANCE AND THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

James R. Robertson
Law and Government Division

October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04884/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/241E
ISBN 0-660-13915-4

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OATHS OF ALLEGIANCE AND THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

INTRODUCTION

Questions have recently arisen with respect to the oath of allegiance that is required to be taken by all parliamentarians. Two basic issues are involved. First, is it necessary to take the oath, and what are the consequences of a failure or refusal to do so? Second, what are the consequences of an alleged violation or breach of the oath, and how is the validity of such an allegation established?

This paper will discuss the main issues surrounding the oath of allegiance. It will review relevant precedents in Canada and Great Britain and some of the arguments that may be raised.

THE CONSTITUTION

Section 128 of the Constitution Act, 1867 provides as follows:

> Every Member of the Senate and the House of Commons of Canada shall before taking his Seat therein take and subscribe before the Governor General or some Person authorized by him, and every Member of a Legislative Council or Legislative Assembly of any Province shall before taking his Seat therein take and subscribe before the Lieutenant Governor of the Province or some Person authorized by him, the Oath of Allegiance contained in the Fifth Schedule to this Act;...

The oath set out in the Fifth Schedule reads as follows:

> I, A.B. do swear, That I will be faithful and bear true Allegiance to Her Majesty Queen Victoria.

> Note. The Name of the King or Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the Time being is to be substituted from Time to Time, with Proper Terms of Reference thereto.

As can be seen, the oath is one of allegiance to the monarch, not to Canada or the Canadian Constitution.

The Canadian oath of allegiance derives from that used in the British Parliament, where the requirement for such an oath arose from the political and religious conflicts of the sixteenth century. The original purpose of the oath was to assert the primacy of the British sovereign over all matters, both ecclesiastical and temporal; as such, it was primarily directed at preventing Catholics from holding public office. (Other religious denominations were also affected incidentally, until the reforms of the nineteenth century.)

Since 1905, Members of Parliament have been allowed to "solemnly, sincerely and truly affirm" that, though they could not take the oath, they were still loyal to the Monarch.(1) The wording of the affirmation as it stands today is as follows:

> I,....., do solemnly, sincerely and truly affirm and declare the taking of an oath is according to my religious belief unlawful, and I do also solemnly, sincerely and truly affirm and declare that I will be faithful and bear true allegiance to her Majesty Queen Elizabeth the Second.

---

(1) Arthur Beauchesne, Rules and Forms of the House of Commons of Canada, Fourth Edition, Toronto, The Carswell Company Limited, 1958, at citation 15, p. 13. This was apparently done by Instructions passed under the Royal Sign Manual and Signet of 15 June 1905. The question arises as to how a Royal Instruction can legally amend a constitutional provision; it does not appear that this issue has been addressed. According to later editions of Beauchesne's (see, for example, Sixth Edition, 1989, citation 243), the Oaths of Allegiance Act, R.S.C. 1985, c. O-1, permits Members who object to being sworn to make a solemn affirmation if the taking of an oath is contrary to their religious belief, or if they have no religious belief. This, however, does not appear to be correct, as a federal statute cannot override a constitutional provision.

OATHS AND THE HOUSE OF COMMONS

Section 128 of the Constitution Act, 1867, means that only those Members who have taken and subscribed to the oath are allowed to take their seats in the House of Commons. After the Chief Electoral Officer has provided a certificate listing Members returned to serve in Parliament, the Clerk of the House, or any designated Commissioner, administers the oath of allegiance to these Members. According to the Sixth Edition of Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada,

> It is not the Oath that makes a person a Member of the House. The person must be a Member before being sworn in. Unless first duly elected under the terms of the Canada Elections Act, R.S.C. 1985, c. E-2, one cannot take the Oath. The object of the Oath is to allow the Member to sit in the House. In accordance with this interpretation of the law, Members-elect, as soon as their election is reported to the Clerk by the Chief Electoral Officer, may receive such requisites as are necessary for the performance of their public duties. But if, for some reason or other, a Member were precluded from taking the Oath and sitting in the House, the person would be deprived of any such allowances.(2)

This interpretation is consistent with that found in the Twenty-first Edition of Erskine May, which indicates that a Member who has not taken his or her oath may not sit and vote in the House, but is entitled to all the other privileges of a Member, except the salary, "being regarded, both by the House and by the law, as qualified to serve, until some other disqualification has been shown to exist."(3) Indeed, in exceptional circumstances, Members of the British House of Commons who have not taken the oath have been nominated to and have served on committees. __

---

(2) Alistair Fraser, W.F. Dawson, and John A. Holtby, Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada, Sixth Edition, The Carswell Company Limited, Toronto, 1989, citation 242(2), p. 68.

(3) C.J. Boulton, ed., Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, Twenty-first Edition, Butterworths, London, 1989, at p. 231.

The provisions of the Parliament of Canada Act, R.S.C. 1985, c. P-1, also support this position. In Part IV of the Act, which deals with Remuneration of Members of Parliament, section 55(2) provides:

> For the purposes of this section, ... a person shall be deemed to have become a member of the House of Commons on the day last fixed for the election of a member of the House of Commons for the electoral district represented by the person.

FAILURE OR REFUSAL TO TAKE THE OATH

In 1875, a problem arose when a Member of the Canadian House of Commons failed to take the required oath of allegiance before assuming his seat. The matter was referred to the Select Standing Committee on Privileges and Elections, which tabled its report on 8 March 1875. The Committee noted that the Constitution provided no direct forfeiture or penalty for an omission to take the prescribed oath, and neither did any other statute. The report concluded:

> Your Committee are therefore of opinion that the seat of Mr. Orton, the member of Centre Wellington, is not affected by his having sat and voted in Your Honourable House before he took the Oath provided, as aforesaid.
>
> Your Committee is further of opinion that the votes of Mr. Orton, before he took the prescribed Oath, should be struck out of the Division List and Journals of Your Honourable House, as he had no right to sit and vote until he had taken that Oath.(4)

Thus, the votes cast by the Member-elect before taking the oath were not recognized, despite his valid election, but he was not disqualified or expelled. It is unclear why Mr. Orton failed to take the oath; it would seem to have been more inadvertent than intentional; furthermore, it would seem that he rectified the situation by taking the oath as soon as the omission was brought to his attention.

In the 1880s, there was a series of court decisions in Great Britain involving a Mr. Bradlaugh and his reluctance to take an oath of allegiance. Various changes to the British form of the oath had been

---

(4) House of Commons, Journals 1875, at p. 176.

made during the course of the nineteenth century so as to remove objections to it by various groups, such as the Quakers, who objected on religious grounds to any form of oath. These people were expressly exempted by various statutes and permitted to make an affirmation in terms prescribed. A difficulty remained, however, for persons who had no religious belief, and who, therefore, objected to an oath as having no meaning for them.

On being elected to the British House of Commons in 1880, Mr. Bradlaugh, being an atheist, demanded to be allowed to affirm, as he was allowed to do in judicial proceedings, instead of taking an oath. The House permitted him to do this. Litigation ensued, however, on the basis that Mr. Bradlaugh ought to have been required to take an oath, and his not having done so invalidated his votes. The House of Lords eventually held that he was not entitled to make an affirmation in lieu of an oath.(5) Though Mr. Bradlaugh then endeavoured to take the oath, the House resolved that he should not be allowed to do so, presumably because, as an atheist, he would not consider himself bound by it. The courts refused to declare that he was entitled to take the oath.(6) Subsequently, the Court of Appeal decided that Mr. Bradlaugh's lack of religious belief made it impossible for him to satisfy the requirements of the Act even if he had taken the oath in due form.

In 1886, however, Mr. Bradlaugh did take the oath,along with other members elected to the new Parliament. The Speaker refused to intervene, saying that he had no authority to prevent a Member from taking the oath: "The honourable member," he said, "takes the oath under whatever risks may attach to him in a court of law."(7) As one commentator wrote:

> Mr. Bradlaugh therefore sat and voted subject always to the risk that the law officers of the Crown might proceed against him for penalties incurred and prove to the satisfaction of a jury that having no religious

---

(5) Clark v. Bradlaugh, (1882-83), 8 App. Ca. 354 (H.L.), on appeal from (1880-81), 7 Q.B.D. 38 (C.A.).

(6) Attorney-General v. Bradlaugh (1884-85), 14 Q.B.D. 667.

(7) Quoted in Sir William R. Anson, The Law and Custom of the Constitution, Fourth Edition, Reissue Revised, Oxford, 1911, Volume I, at p. 93.

> belief he had not taken the oath within the meaning of the Parliamentary Oaths Act.(8)

Two years later, in 1888, the law was changed so as to enable anyone to make an affirmation in lieu of an oath. The Bradlaugh case, while more directly concerned with affirmations than with oaths, also illustrates the need to make an oath or solemn declaration, as well as the extent and limits of parliamentary and judicial scrutiny or review of oaths.

There do not appear to have been any cases of Members of the Canadian House of Commons or the Senate refusing to take the oath of allegiance. It seems clear that a Member who refused to take the oath or make a solemn declaration would not be able to take his or her seat, or draw sessional indemnity. Although various individuals have been elected to the Canadian House of Commons who might have been reluctant to take the oath on various grounds, none of them appears to have neglected or refused to swear it or make a solemn declaration.

BREACH OF AN OATH OF ALLEGIANCE

Failure to take the oath of allegiance is one matter. Breaking an oath is another. According to an early edition of Beauchesne:

> Should a member violate his oath he would be amenable to the penalty of not being allowed to sit in the House of Commons. He may be suspended from taking part in the sittings while still remaining a member of Parliament, or, in a case of extreme gravity, a Bill might be passed to annul his election. It may happen, when a state of war exists, that a member of Parliament makes, either outside or on the floor of the House, statements detrimental to Canada and favourable to the enemy. This would be in violation of his oath because allegiance to the King means allegiance to the Country, and the offence would be liable to punishment by the house. The power of dealing with treason is inherent in the Parliament of every country.(9)

---

(8) Ibid., at p. 93. This text contains a full discussion of the Bradlaugh case, at p. 89-95.

(9) Arthur Beauchesne, Rules and Forms of the House of Commons of Canada, Fourth Edition, The Carswell Company Limited, Toronto, 1958, at citation 16(2), p. 14.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Joseph Howe of Nova Scotia was one of the first opponents of Confederation, and led the anti-confederate forces in that province. He was elected to the first House of Commons in 1867. One historian has written:

> Despite Howe's threats in his private letters to England, he assured Major General Hastings Doyle, who was soon to replace Williams as governor, that he would use only constitutional methods to gain repeal. Howe, thus, intended to obey the law of the land, a law which included the act of union. He was not only prepared to take his seat in the Canadian Parliament but he also borrowed $1,000 from W.J. Stairs to enable him to make the trip to Ottawa.(10)

The anti-confederate forces in Nova Scotia argued that attendance at the federal Parliament and the acceptance of seats in the House of Commons would constitute acceptance of the union, and acquiescence in Confederation. Nevertheless, Howe was sworn and took his seat in the House of Commons. The federal Members from Nova Scotia attended the first session of the federal Parliament and remained in Ottawa in spite of the growing insistence in Nova Scotia that they leave. In his first speech in the House of Commons, Howe upheld the right of the anti-confederates to agitate against "a mere act of parliament," but John A. Macdonald noticed that Howe did not pledge himself to agitate. Howe spoke frequently in the House, but, aware of criticism in Nova Scotia, remained apart from the Government and the Opposition. He said that he intended to "...maintain an independent attitude as an anticonfederate, asking nothing and accepting nothing till [the British] Parliament decides for or against us, and then will be governed by circumstances, after full consultation with our friends."(11) In addition to favouring repeal of the act of union, the British North America Act (now the Constitution Act, 1867), Howe also suggested that the tie with Great Britain be re-considered, a rather revolutionary sentiment at the time.

---

(10) Kenneth George Pryke, "Nova Scotia and Confederation, 1864-1870," Doctoral Dissertation, Duke University, 1962, at p. 147.

(11) Ibid., at p. 152-153. See also J. Murray Beck, Joseph Howe, Volume II, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1983, at p. 223.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A few years later, Louis Riel was elected to the House of Commons for the riding of Provencher, first in a by-election in 1873, and then in a general election in 1874. Following his 1874 victory, Riel, who was avoiding arrest, travelled to Hull. On 30 March 1874, he crossed the Ottawa River with another Member-elect, Romuald Fiset, and went to the House of Commons to sign the Members' register and take the oath of office. Having done so, he immediately fled back to Hull before he could be arrested. It appears that the Clerk of the House, who administered the oath, did not recognize Riel, and did not realize who he was until he had left.(12)

Riel was legally elected, sworn and had his name entered on the rolls, but he did not attempt to exercise any of his privileges as a Member.(13) The House of Commons ordered him to appear in the House, which he could not do for fear of arrest, so, after a heated debate, he was expelled for failure to comply with the order. In any event, there appears to have been no question of his refusing to take the oath, nor were there allegations that he had breached it.

In 1942, during World War II, the Bloc populaire was formed in response to the introduction of conscription; by 1944 it had four Members. In the 1945 general election, only two members of the Bloc populaire were elected. There is no indication that the oath of allegiance was or became an issue in relation to them.

It was also in the 1940s that Fred Rose was elected to the House of Commons. One writer has noted that "as Mr. Rose was subsequently convicted in the spy trials of 1946, it would be difficult to say whether his acceptance of the oath of allegiance established a precedent of any

---

(12) Thomas Flanagan, Louis 'David' Riel: 'Prophet of the New World," University of Toronto Press, Toronto, 1979, at p. 42; William McCartney Davidson, Louis Riel, 1844-1885, The Albertan Publishing Company Ltd., Calgary, 1955, at p. 110; Hartwell Bowsfield, Louis Riel: The Rebel and the Hero, Oxford University Press, Toronto, 1971, at p. 70; G.F.G. Stanley, Louis Riel: Patriot or Rebel?, The Canadian Historical Association, Booklet No. 2, Ottawa, 1979, at p. 14.

(13) Norman Ward, The Canadian House of Commons: Representation, University of Toronto Press, Toronto, 1950, at p. 70; see also ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

significance."(14) Rose was expelled by the House after his conviction, although this was not done on the basis that he had breached his oath of allegiance.

Were a Member found to have breached his or her oath of allegiance, the House of Commons could impose punishment. The Canadian House of Commons has from the beginning reserved the right to refuse to let a Member take his or her seat, and to discipline or expel any of its Members. Properly speaking, this involves the privileges of the House and its Members, and the House's inherent ability to manage its own affairs, rather than qualifications for membership. There is ample precedent for this practice in Canada, and in other parliamentary systems. Before Confederation, expulsions were effected in Canada in 1800, 1829, 1831, and 1858. Members have frequently challenged the right of other Members to sit and vote. In addition to the expulsion of Louis Riel, there have been a number of serious investigations with respect to the propriety of Members' remaining in office. Most of these involved allegations of criminal activity, although one writer has noted "the readiness of the House to disqualify or expel, even though no statute may have been violated - and provided, perhaps, that party lines could stand the strain."(15)

Although actual rejection of an elected Member by the House is rare, the House of Commons expelled Louis Riel twice in 1874-75, Thomas McGreevy in 1891, and Fred Rose in 1947. In two of these cases, the House did not pass a formal motion of expulsion: in Riel's second expulsion, the House merely observed that he appeared to have "been adjudged an outlaw for felony," and was, therefore, disqualified; Rose was found to be "incapable

---

(14) Ibid., p. 79

(15) Ibid., p. 72.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of sitting or voting in this House" when he was sent to jail.(16) In none of these cases -- even that of Rose, who was convicted of treason -- did the issue arise of whether the individual concerned had breached his oath of allegiance.

CASES INVOLVING OTHER LEGISLATURES

Members of provincial legislatures and assemblies are required by section 128 of the Constitution Act, 1867, to take the same oath as federal Members of Parliament.

Individuals who advocate different forms of separation have been elected to provincial legislatures in Canada. For example, in the wake of Confederation, the anti-confederates gained control of the provincial legislature in Nova Scotia, and eventually formed the government. There is no evidence that any problem or issue arose over their taking of the oath of allegiance.

The most recent and dramatic case involves the 1976 election of the Parti Québécois in Quebec. According to one press report, members of the Parti Québécois, faced with the necessity of taking the oath, resolved it by "crossing their fingers."(17) Another explanation is that the oath was seen as an oath to the Queen in right of the province, since the Crown in Canada is divisible. As such, the Queen represents the state (or the province), and is a symbol rather than an identifiable individual.

Since 1982, members of Quebec's National Assembly have been required to take a second oath. Section 15 of the National Assembly Act, R.S.Q., c. A-23.1, provides: "No Member may sit in the Assembly before

---

(16) Norman Ward, Dawson's The Government of Canada, Sixth Edition, University of Toronto Press, 1987, Toronto, at p. 105. In 1986, the right of the legislature of Nova Scotia to expel a duly elected member who had pleaded guilty to an indictable offence was challenged under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The court held that, while the legislature had the power to expel the member, it could not prevent him from running again.

(17) Charles Lynch, "Bloc Québécois: Members Make Oaths of Office Seem Ridiculous," The Ottawa Citizen, 29 July 1990.

taking the oath or solemn declaration provided in Schedule I." Schedule I sets out the following oath or affirmation:

> I, (full name of the Member), swear (or solemnly affirm) that I will be loyal to the people of Québec and that I will perform the duties of Member honestly and justly in conformity with the constitution of Québec.

According to the Members' Manual of the National Assembly:

> Writers on parliamentary law (Beauchesne, 4th ed) state that the oath of allegiance to the Queen required by section 128 of the *British North America Act* refers to allegiance to the country, while the oath required by section 15 of the *National Assembly Act* is an oath of allegiance to the people and Constitution of Quebec.(18)
>
> [unofficial translation]

This distinction between the two oaths, and description of the constitutionally-required oath, presumably enables members to take the oaths who might otherwise object to doing so.

CASES IN OTHER COUNTRIES

There have been cases of "separatist" parties and individuals being elected to legislatures in other countries. Again, few specific examples have been found of the failure or refusal to take an oath of allegiance or of allegations that a member violated or breached such an oath.

In Great Britain, members of Welsh and Scottish nationalist parties have been elected to the British House of Commons. Such individuals have often advocated devolution, and other forms of political restructuring. As they would not have necessarily opposed the continuation of the monarchy, however, they would probably not have had any great difficulties with an oath of allegiance to the Crown.

---

(18) Quebec, National Assembly, Manuel des membres de l'Assemblée nationale, ch. 2.1, 1986, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

More problematic is the case of Irish Catholic members of Parliament who advocate reunification of Northern Ireland with Eire (the Republic of Ireland). Members of Sein Fein, the political arm of the Irish Republican Army (IRA), and others, would presumably be reluctant to pledge allegiance to a British monarch. No cases have been found, however, where a duly elected member did not take the oath, or was alleged to be in violation of it.

There were problems in Eire before it became a republic. Members of Parliament of what was then known as the Irish Free State were constitutionally required to take an oath of allegiance to the British Crown.(19)

Similarly, as various former colonies in the British Empire gained their independence, there were no doubt elected legislators who advocated independence, separation, a break from Britain, and other policies that were not necessarily consistent with the oath of allegiance. Yet, the issue does not appear to have arisen in any significant way.

In 1920, the Australian House of Representatives expelled one of its members, Hugh Mahon, for:

> having, by serious and disloyal utterances at a public meeting ... been guilty of conduct unfitting him to remain a Member of this House and inconsistent with the oath of allegiance which he has taken as a Member of this House ...(20)

This is virtually the only case found where a legislator has lost his or her seat for violating an oath of allegiance. Even this case seems to have been based on political and personal grounds as much as anything.

---

(19) See Donal O'Sullivan, The Irish Free State and its Senate, Faber and Faber Limited, London, 1940; J.L. McCraken, Representative Government in Ireland, Oxford University Press, London, 1958; Timothy Patrick Coogan, Ireland Since the Rising, Pall Mall Press, London, 1966.

(20) Australia, House of Representatives, Votes and Proceedings (1920-21), p. 431. See also Parliamentary Debates, 1920-21, vol. XCIV, pp. 6283-6284, 6327-6328, 6382-6475.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

WHAT CONSTITUTES A VIOLATION OR BREACH OF THE OATH?

There do not appear to be any cases to illustrate what would constitute a betrayal of the oath of allegiance. The taking of an oath or or indeed an affirmation is essentially a question of morality. It is believed that people do not take such things lightly, and will consider themselves bound by the oath or affirmation. If the person taking the oath lies, on one level that is a matter between that person and his or her conscience or God. At the same time, just as witnesses lie in court despite having been sworn to tell the truth, people do on occasion break their oaths. Moreover, in the present, less religious era, it is likely that many people are not quite as intimidated by oaths as was previously the case.

When an oath is broken, penalties are usually imposed. In the case of witnesses in court, they can be charged with perjury or held in contempt of court. In the case of legislators, it is up to the legislature to punish such contraventions. Punishment can consist of a motion of censure, or, in the most severe cases, expulsion of the individual.

There can be significant difficulties in establishing whether politicians have broken an oath. Perhaps this would be easy to establish in a clear case of treason. In most other cases, however, it depends, in part, on how one sees or interprets the oath, and one's definition of allegiance or loyalty.

Some see the oath not as one of allegiance to the Queen as an individual so much as one to the Crown as a symbol. The Queen can be seen as representing or symbolizing the state, either nationally or provincially, or as the embodiment of a democratic and constitutional form of government.

It is extremely difficult to define what activities would be considered to be a breach of the oath of allegiance. Is it an objective or subjective test? An individual may feel honestly and sincerely that his or her actions do not breach the oath, but others may disagree. Moreover, if the oath is to the Queen as representative or symbolic of a parliamentary and democratic system, then so long as one does not advocate a violent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

overthrow of the government, one is arguably remaining faithful to the oath.

In a courtroom setting, it may be a relatively simple matter to determine whether someone told the truth when testifying, as sworn to do. When it comes to concepts like "allegiance," though, determination is much more difficult. What one person considers to be in the best interests of the country may not seem so to other people. An individual may honestly believe that a communist form of government would be good for the people: would this be contrary to his or her oath of allegiance? Does how the person goes about achieving the goal make a difference? One person's idea of loyalty to Canada may not be someone else's but so long as the objective is pursued by legal, democratic and parliamentary means, one could argue that the person was loyal and had not violated the oath of allegiance.

A distinction could also be drawn between those who seek a new constitutional arrangement and those who seek the break-up of the country. Also, Members who represent their constituents could be perceived as being at variance with the "national interest." Similarly, even the break-up of the country may not in itself constitute a violation of the oath: the oath is to the Queen, and the Queen could remain the head of state of the resulting entities (as would seem to be the policy of the Scottish Nationalist Party in Great Britain).

On 1 November 1990, the Speaker said "Your Speaker is not empowered to make a judgment on the circumstances or the sincerity with which a duly elected member takes the oath of allegiance. The significance of the oath to each member is a matter of conscience and so it must remain."(21) He went on to remind the House that:

> the fact that an Honourable Member holds views which are vigorously opposed by other Honourable Members can in no sense be allowed to detract from his right to present them.
>
> A historical perspective on Parliament here in Canada and in Great Britain reveals ample precedent for the presence in the House of duly elected Members whose ultimate goal may be at odds with, even inimical to, the constitutional status quo.

---

(21) House of Commons, Debates, 1 November 1990, p. 14970.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Only the House can examine the conduct of its Members and only the House can take action if it decides action is required. Should the House decide that an Honourable Member has in some way committed a contempt, then it is for the House to take appropriate steps.(22)

CONCLUSIONS

It is important to understand the purpose of oaths of allegiance. Persons who are elected or appointed to public office are expected to be loyal and faithful. They are assuming positions of public trust, and the oath of allegiance is a pledge that they will conduct themselves "patriotically," and in a way which is in the best interests of the country. The oath also serves to remind the individual taking it of the serious obligations and responsibilities that he or she is assuming. There is no magic about oaths, but they do serve an important symbolic function.

Various forms of oaths are possible. An oath of allegiance to the head of state is the one adopted in Canada and most Commonwealth countries. Oaths of allegiance to the country, to the people, or to the country's constitution are also used in various countries. The Dutch have added a requirement that the individual take an oath or affirmation that he or she is not under any obligation to any other person. Variations of these oaths are possible, such as one in favour of democratic traditions. To some extent, the choice of subject matter for oaths depends on the values of the society, and the things which are seen as the cornerstones of the country's political system.

The Crown was important in terms of the historical development of the United Kingdom. In the context of the religious battles between Catholics and Protestants, and the debate over religious leadership, a requirement for an oath of allegiance to the monarch is understandable. When the Canadian Constitution was being drafted, the British tradition was imported. As Canada gradually acquired full

---

(22) Ibid.

independence, culminating in the patriation of the Constitution in 1982, the nature of the oath required of legislators in Canada could have been reviewed. Since the Queen is still the head of state of Canada, an oath of allegiance to her is still relevant. The monarchy, however, is not as central to the Canadian political system as it once was; indeed, many Canadians question the concept of a monarch, particularly one who, living in another country, is perceived as "foreign." Others see the Crown as a vestige of the colonial or imperial past. At the same time, however, the oath does not involve the Queen in her personal capacity. Rather, the oath involves the Queen as the symbol or personification of the country, its constitution and traditions, including concepts such as democracy.

Failure to take the oath of allegiance constitutes an absolute bar to sitting or voting in Parliament or the provincial legislatures of Canada. The only way to change this would be to amend the Canadian Constitution. It is not entirely clear whether this could be done under the general amending formula (through resolutions of Parliament and of the legislatures of at least two-thirds of the provinces having at least fifty per cent of the population) or would require unanimity. (One could argue that a single legislature could by itself amend the oath required of its own members, but any action based on such a premise would probably be challenged.)

There is, however, no penalty for a Member's failure to take an oath, other than his or her inability to sit or vote or to draw a salary. Presumably, the House of Commons could expel anyone who consistently refused to take the oath, or even declare the seat vacant. Such an act, however, would probably be challenged under the Charter of Rights and Freedoms.

Once a Member has taken the oath of allegiance, thus becoming entitled to take a seat and vote in the House, the only issue that could arise would be whether the Member violated or breached the oath. The House of Commons has the power to expel or otherwise discipline Members who contravene the oath. There do not appear to be any precedents on this point, and given the general vagueness of the concept, considerable difficulties would seem to lie in the way of establishing the validity of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

such allegations. Ultimately, the matter would probably have to be resolved politically, although the Charter of Rights and Freedoms might be relevant in appropriate circumstances.

Étude générale

BP-241F

LES SERMENTS D'ALLÉGEANCE ET LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-2/241F
ISBN 0-660-93265-2

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SERMENTS D'ALLÉGEANCE ET LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

INTRODUCTION

On s'est interrogé, récemment, au sujet du serment d'allégeance que doivent prêter les députés. Cette question comporte deux aspects fondamentaux. Premièrement, est-il nécessaire de prêter serment, et quelles seraient les conséquences d'un refus? Deuxièmement, quelles conséquences la violation d'un serment entraînerait-elle, et comment pourrait-on établir la validité d'une pareille allégation?

Le présent document traite des principales questions touchant la prestation du serment d'allégeance. On y examine les précédents survenus au Canada et en Grande-Bretagne, ainsi que certains des arguments qui pourraient être présentés.

LA CONSTITUTION

L'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* parce que:

> Les membres du Sénat ou de la Chambre des communes du Canada devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur général ou quelque personne à ce par lui autorisée, - et pareillement, les membres du conseil législatif ou de l'assemblée législative d'une province devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le lieutenant-gouverneur de la province ou quelque personne à ce par lui autorisée, - le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième annexe de la présente loi; [...]

Le serment énoncé à la Cinquième Annexe se lit comme suit:

> Je, A.B., jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la Reine Victoria.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> N.B. -- Le nom du Roi ou de la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, alors reignant, devra être inséré, au besoin, en termes appropriés.

Comme on peut le constater, il s'agit d'un serment d'allégeance au monarque, non pas au Canada ou à la Constitution canadienne.

Au Canada, le serment d'allégeance dérive du serment en usage au Parlement britannique, où un tel serment était devenu nécessaire en raison des conflits politiques et religieux du XVI[e] siècle. Ce serment avait à l'origine pour but d'affirmer la primauté du monarque britannique dans tous les domaines, tant ecclésiastiques que temporels. À ce titre, il visait principalement à empêcher les Catholiques d'occuper des postes gouvernementaux. (D'autres groupes religieux en ont aussi souffert indirectement jusqu'aux réformes du XIX[e] siècle.)

Depuis 1905, les députés ont été autorisés à "affirmer solennellement, sincèrement et véridiquement" que même s'ils ne pouvaient prêter serment, ils étaient quand même loyaux au monarque(1). Voici la formule utilisée de nos jours:

> Je, ... affirme et déclare solennellement, sincèrement et véridiquement que d'après mes croyances religieuses, la prestation d'un serment est illégale, et j'affirme et déclare solennellement, sincèrement et véridiquement aussi que je serai fidèle et porterai une sincère allégeance à Sa Majesté la reine Elizabeth II.

---

(1) Arthur Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4[e] Édition, Toronto, The Carswell Company Limited, 1958, au paragraphe 15, p. 13. Cela aurait été fait au moyen d'instructions portant le paragraphe et le sceau royal en date du 15 juin 1905. On se demande comment une instruction royale peut, légalement, modifier une disposition constitutionnelle; la question ne semble pas avoir été soulevée. Selon des éditions postérieures du Beauchesne (voir par exemple la sixième édition, 1989, paragraphe 243), la *Loi sur les serments d'allégeance*, L.R.C. (1985), ch. O-1, permet aux députés qui s'opposent à la prestation d'un serment de faire une déclaration solennelle si le serment est contraire à leurs croyances religieuses ou s'ils n'ont pas de croyances religieuses. Toutefois, cela semble impossible, étant donné qu'une loi du Parlement fédéral ne peut être substituée à une disposition constitutionnelle.

LES SERMENTS ET LA CHAMBRE DES COMMUNES

Selon l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, seuls les députés qui ont prêté le serment d'allégeance peuvent prendre leur siège à la Chambre des communes. Une fois que le directeur général des élections lui a fourni la liste des députés mandatés pour siéger au Parlement, le greffier ou un commissaire de la Chambre, fait prêter le serment d'allégeance à tous ces députés. Selon la sixième édition de Beauchesne, *Rules & Forms of the House of Commons of Canada:*

> Ce n'est pas en prêtant serment qu'on devient député: au contraire l'assermentation doit succéder à l'élection. Faute d'avoir été régulièrement élu en conformité de la *Loi électorale du Canada* on ne saurait être admis à prêter serment (L.R.C. 1985, ch. E-2). Le serment a pour objet de permettre à un député d'occuper son siège à la Chambre. Comme le veut la loi, le député élu, dès que le greffier a reçu du directeur général des élections le rapport de son élection, peut recevoir tout ce dont il a besoin dans l'accomplissement de ses fonctions publiques. Si, toutefois, pour une raison ou pour une autre, le député était empêché de prêter serment et de siéger à la Chambre, il ne pourrait toucher son indemnité sessionnelle(2).

Cette interprétation est conforme à celle qu'on trouve dans Erskine May, 21e édition, où il est dit qu'un député qui n'a pas prêté serment ne peut siéger et voter à la Chambre, mais qu'il a droit à tous les autres privilèges accordés aux députés, sauf à l'indemnité, étant donné qu'il "est considéré, tant par la Chambre que par la loi, comme habilité à siéger jusqu'à ce qu'on ait fait la preuve de l'existence d'un autre empêchement"(3). En fait, il est arrivé, dans des circonstances

---

(2) Alistair Fraser, W.F. Dawson, and John A. Holtby, *Beauchesne's Rules & Forms of the House of Commons of Canada*, sixième édition, The Carswell Company Limited, Toronto, 1989, paragraphe 242(2), p. 68 (traduction).

(3) C.J. Boulton, éd., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, vingt et unième édition, Londres, Butterworths, 1989, p. 231 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

exceptionnelles, que des députés de la Chambre des communes britannique, qui n'avaient pas prêté serment, aient été nommés à des comités et aient servi en qualité de membre d'un comité.

Les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, sont également en accord avec cette position. Dans la Partie IV de la Loi, qui traite de la rémunération des parlementaires, le paragraphe 55(2) prévoit que:

> Pour l'application du présent article, la qualité [...] de député [s'acquiert] au dernier jour fixé pour l'élection d'un député dans la circonscription électorale représentée.

OMISSION OU REFUS DE PRÊTER SERMENT

En 1875, un problème s'est posé lorsqu'on s'est rendu compte qu'un député n'avait pas prêté serment avant d'occuper son siège. La question a été soumise au Comité permanent particulier des élections et des privilèges qui a déposé son rapport le 8 mars 1875. Le Comité a fait remarquer qu'aucune sanction n'était prévue dans la Constitution ni dans aucune autre loi lorsqu'on avait omis de prêter le serment exigé. Le rapport concluait:

> Le Comité est par conséquent d'avis que le siège de M. Orton, le député de Wellington-Centre, n'est pas en cause du fait qu'il a siégé et voté à l'honorable Chambre avant de prêter le serment, comme on l'a déjà dit.
>
> Le Comité estime également qu'il faudrait rayer de la liste de scrutin et des journaux de la Chambre les votes déposés par M. Orton avant qu'il ne prononce le serment exigé, puisqu'il n'avait pas le droit de siéger et de voter jusqu'à ce qu'il ait prêté ce serment(4).

Les votes de ce député, pourtant dûment élu, n'ont pas été reconnus parce qu'il n'avait pas prêté serment; toutefois, le député en question n'a pas été disqualifié ni expulsé. On ne sait pas pourquoi M. Orton n'avait pas prêté ce serment; il semble qu'il se soit agi d'une

---

(4) *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, 1875, p. 176 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

omission et non d'un geste intentionnel et que, d'ailleurs, il ait régularisé sa situation en prêtant le serment dès qu'on porta la question à son attention.

Dans les années 1880, il y eut une série de décisions judiciaires, en Grande-Bretagne, concernant un certain M. Bradlaugh qui répugnait à prêter le serment d'allégeance. Divers changements avaient été apportés à la formulation du serment au cours du XIX[e] siècle, de manière à faire échec aux objections de différents groupes. Certains, comme les Quakers, s'opposaient à prêter quelque serment que ce soit en raison de motifs religieux, et ils en avaient été exemptés en vertu de diverses lois et autorisés, à la place, à faire une déclaration selon une formule établie. Le problème restait cependant entier pour les athées, c'est-à-dire les personnes qui n'avaient aucune croyance religieuse et qui, par conséquent, s'opposaient à la prestation d'un serment qui ne signifiaient rien pour elles.

M. Bradlaugh avait été élu à la Chambre des communes britannique en 1880 et, étant athée, il avait demandé d'être autorisé à faire une déclaration solennelle plutôt que de prêter serment, comme il était possible de le faire devant les tribunaux. La Chambre de lui permit, mais cela donna lieu à un litige sur la validité de ses votes, étant donné qu'il n'avait pas prêté le serment exigé. La Chambre des Lords soutint un peu plus tard qu'il n'avait pas le droit de faire une déclaration à la place d'un serment(5). M. Bradlaugh entreprit alors de prononcer le serment en question, mais la Chambre décida qu'on ne devrait pas l'autoriser à le faire, du fait que, en tant qu'athée, il ne se sentirait probablement pas lié par ce serment. Les tribunaux refusèrent de se prononcer sur son droit à prêter le serment(6). Par la suite, la Cour d'appel statua que M. Bradlaugh ne pouvait satisfaire aux exigences de la Loi, même s'il prêtait le serment en bonne et due forme, parce qu'il n'avait pas de croyances religieuses.

---

(5) *Clark* v. *Bradlaugh*, (1882-83), 8 App. Ca. 354 (H.L.), en appel de (1880-81), 7 Q.B.D. 38 (C.A.).

(6) *Attorney-General* v. *Bradlaugh* (1884-85), 14 Q.B.D. 667.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1886 cependant, M. Bradlaugh prêta serment en même temps que d'autres députés élus au nouveau Parlement. Le président refusa d'intervenir, déclarant qu'il n'avait pas d'autorité pour empêcher un député de prêter serment: "L'honorable député prête le serment à ses propres risques dans le cas où il serait traîné devant un tribunal"(7). Comme un commentateur l'a écrit à l'époque:

> M Bradlaugh a alors pris place à son siège et a voté, courant toujours le risque que les légistes de l'État n'intentent des poursuites contre lui en raison des peines qui lui ont déjà été imposées et qu'ils ne prouvent, à la satisfaction du jury, qu'il n'avait pas prêté serment selon l'esprit du *Parliamentary Oaths Act* parce qu'il n'avait pas de croyances religieuses(8).

Deux ans plus tard, en 1888, la loi fut modifiée afin de permettre à quelqu'un de faire une déclaration plutôt qu'un serment. Quoique portant davantage sur les déclarations que sur les serments, l'affaire Bradlaugh illustre la nécessité de prêter le serment ou de faire une déclaration solennelle, de même que la portée et les limites des examens que peuvent faire les tribunaux et le Parlement.

Aucun député ou sénateur canadien ne semble avoir refusé de prêter le serment d'allégeance. Un député qui refuserait de prononcer le serment ou de faire une déclaration solennelle ne pourrait occuper son siège, ni retirer son indemnité sessionnelle. Parmi les diverses personnes élues à la Chambre des communes du Canada, un bon nombre auraient pu répugner, pour diverses raisons, à prononcer le serment en question; toutefois, aucune ne semble avoir négligé ou refusé de le prêter ou de faire une déclaration solennelle.

---

(7) Extrait de *The Law and Custom of the Constitution*, Sir William R. Anson, 4e édition, réédition révisée, Oxford, 1911, volume I, p. 93 (traduction).

(8) *Ibid.*, p. 93 (traduction). Ce texte contient un exposé détaillé sur l'affaire Bradlaugh, p. 89 à 95.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

VIOLATION DU SERMENT D'ALLÉGEANCE

Refuser de prêter le serment d'allégeance est une chose, violer le serment prononcé en est une autre. Selon une des premières éditions du Beauchesne:

> Le député qui violerait son serment s'exposerait à la peine de se voir refuser accès à son siège à la Chambre des communes. Il peut lui être interdit de participer aux séances sans qu'il cesse d'être membre du Parlement. Dans un cas très grave, on peut adopter un bill tendant à annuler son élection. Lorsqu'il y a état de guerre, il peut arriver qu'un député fasse, en dehors ou sur le parquet de la Chambre, des déclarations nuisibles au Canada et favorables à l'ennemi. Il violerait du coup son serment, attendu que l'allégeance au Roi signifie l'allégeance à la Patrie. Le délit deviendrait passible d'une peine de la part de la Chambre. Le pouvoir de juger les crimes de trahison fait partie des attributions du Parlement dans tous les pays(9).

Joseph Howe, de Nouvelle-Écosse, fut l'un des premiers à s'opposer à la Confédération et prit la tête des forces anti-fédéralistes de cette province. Il fut élu à la Chambre des communes en 1867. Un historien a écrit à son sujet:

> Malgré les menaces prononcées par Howe dans sa correspondance privée vers l'Angleterre, il affirma au Major général Hastings Doyle, qui devait bientôt remplacer Williams comme gouverneur, qu'il aurait uniquement recours à des moyens constitutionnels pour tenter d'obtenir la révocation. Howe ne voulait donc pas enfreindre les lois, ni la loi constitutionnelle. Il n'était pas seulement disposé à occuper son siège, mais il emprunta également 1 000 dollars à W.J. Stairs pour pouvoir faire le voyage jusqu'à Ottawa(10).

---

(9) Arthur Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4e édition, Toronto, The Carswell Company Limited, 1958, au paragraphe 16(2), p. 14.

(10) Kenneth George Pryke, "Nova Scotia and Confederation, 1864-1870", thèse de doctorat, Université Duke, 1962, p. 147 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les anti-fédéralistes de la Nouvelle-Écosse soutenaient que le fait de siéger au Parlement fédéral constituait une acceptation de fait de l'union et de la confédération. Néanmoins, Howe prêta serment et occupa son siège à la Chambre des communes. Les députés fédéraux de la Nouvelle-Écosse participèrent à la première session du Parlement fédéral et demeurèrent à Ottawa malgré la pression croissante qu'exerçaient les habitants de leur province pour les inciter à partir. Dans son premier discours à la Chambre des communes, Howe défendit le droit des anti-fédéralistes de s'insurger contre "une simple loi du Parlement", mais John A. Macdonald fit remarquer que Howe n'avait pas juré de s'insurger. Howe prit souvent la parole à la Chambre, mais, conscient qu'il donnait prise à la critique en Nouvelle-Écosse, il demeura à l'écart du gouvernement et de l'opposition. Il déclara qu'il avait l'intention de "[...] conserver une attitude indépendante à titre d'anti-fédéraliste, ne demandant rien et n'acceptant rien jusqu'à ce que le Parlement [britannique] se prononce en notre faveur ou contre nous, et qu'il se plierait alors aux circonstances, après consultation avec nos amis"(11). En plus de travailler à la révocation de la loi de l'union, *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (connu maintenant sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1867)*, Howe laissa également entendre qu'il faudrait peut-être remettre en question nos liens avec la Grande-Bretagne, une position plutôt révolutionnaire pour l'époque.

Quelques années plus tard, Louis Riel fut élu à la Chambre des communes pour représenter la circonscription de Provencher, d'abord à l'occasion d'une élection partielle, en 1873, et, par la suite, aux élections générales de 1874. À la suite de sa victoire de 1874, Riel, qui cherchait à éviter d'être arrêté, se rendit à Hull. Le 30 mars 1874, il traversa la rivière des Outaouais avec un autre député, Romuald Fiset, et se rendit à la Chambre des communes pour signer le registre des députés et prêter le serment d'office. Cela étant fait, il s'empressa de retourner à Hull où il fut arrêté. Il semble que le greffier de la Chambre, qui

---

(11) *Ibid.*, p. 152-153 (traduction). Voir aussi J. Murray Beck, *Joseph Howe*, vol. II, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1983, p. 223.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faisait prêter le serment, n'a pas reconnu Riel jusqu'à ce qu'il parte[12].

Riel avait été élu conformément à la loi et avait été assermenté; son nom avait été inscrit au procès-verbal, mais il n'a pas eu recours à l'un ou l'autre de ses privilèges de député[13]. La Chambre des communes lui ordonna de comparaître en Chambre, ce qu'il ne pouvait faire de crainte d'être arrêté, et, après un débat orageux, il faut expulsé sous prétexte qu'il n'avait pas respecté l'ordre donné. De toute manière, on ne l'a jamais accusé d'avoir refusé de prêter serment ni d'avoir manqué à son serment.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Bloc populaire fut constitué en réponse à la conscription. Créé en 1942, le parti comptait quatre députés en 1944. Aux élections générales de 1945, il n'en fit élire que deux. Rien n'indique cependant que leur présence souleva la question du serment d'allégeance.

Ce fut également dans les années 1940 que Fred Rose fut élu à la Chambre des communes. Quelqu'un a déjà fait remarquer que "étant donné que M. Rose a été reconnu coupable d'espionnage à la suite de procès qui se sont déroulés en 1946, il serait difficile de dire si le fait qu'il ait accepté de prêter le serment d'allégeance crée un précédent quelconque"[14]. Rose a été expulsé de la Chambre après sa condamnation, mais non parce qu'il avait violé son serment d'allégeance.

---

(12) Thomas Flanagan, *Louis "David" Riel: "Prophet of the New World,"* Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 42; William McCartney Davidson, *Louis Riel, 1844-1885,* Calgary, *The Albertan Publishing Company Ltd., 1955, p. 110; Hartwell Bowsfield,* Louis Riel: The Rebel and the Hero, *Toronto, Oxford University Press, 1971, p. 70; G.F.G. Stanley,* Louis Riel: Patriot or Rebel?, *The Canadian Historical Association, brochure n° 2, Ottawa, 1979, p. 14.*

(13) Norman Ward, The Canadian House of Commons: Representation, *Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 70. Voir également* op. cit. *en note 11.*

(14) Ibid., *p. 79 (traduction).*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Chambre des communes pouvait prendre des sanctions contre un député lorsqu'il s'avérait que celui-ci avait violé son serment d'allégeance. Dès le début, la Chambre des communes du Canada s'est réservé le droit de discipliner ou de rejeter un de ses membres, ou d'empêcher un élu de prendre son siège. À proprement parler, il s'agit là des privilèges de la Chambre et de ses membres et du pouvoir propre à la Chambre de s'administrer comme bon lui semble, plutôt que de critères à respecter. Il existe de nombreux exemples de l'exercice de cette pratique, tant au Canada que dans les autres systèmes parlementaires. Au Canada, des expulsions ont eu lieu avant la Confédération, dans les années 1800, 1829, 1831 et 1858. Il est souvent arrivé que des membres aient contesté le droit d'autres membres de siéger et de voter. Outre l'expulsion de Louis Riel, on a mené bon nombre d'enquêtes sérieuses sur la question de savoir s'il convenait que certains membres continuent d'occuper leur siège. Il s'agissait dans la plupart des cas d'allégation d'infraction criminelle; quelqu'un a cependant souligné "l'empressement de la Chambre à recourir à l'expulsion, même lorsqu'il n'y avait pas eu infraction à une loi, à condition, peut-être, que le parti puisse supporter la pression"(15).

Bien que la Chambre expulse rarement un membre élu, elle l'a quand même fait deux fois dans le cas de Louis Riel, en 1874-1875, ainsi qu'en 1891 pour Thomas McGreevy et en 1947 pour Fred Rose. Dans deux de ces cas, la Chambre n'a pas adopté officiellement une motion d'expulsion. À l'occasion de la seconde expulsion de Riel, la Chambre a simplement fait remarquer qu'il semblait avoir "été déclaré hors-la-loi pour trahison," et qu'il était par conséquent privé de l'exercice de ses droits; dans le cas de Rose, elle a simplement déclaré celui-ci "incapable de siéger ou de voter dans cette Chambre" lorsqu'il a été emprisonné(16). Dans aucun de

---

(15) *Ibid.*, p. 72 (traduction).

(16) Norman Ward, *Dawson's the Government of Canada*, 6e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 105. En 1986, on a contesté, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, le droit de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse d'expulser un député dûment élu qui avait plaidé coupable à une accusation d'infraction criminelle. La cour a déclaré que l'Assemblée législative avait le pouvoir d'expulser un député, mais qu'elle ne pouvait l'empêcher de se présenter de nouveau.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ces cas, même dans celui de Rose, qui avait été reconnu coupable de trahison, la question du viol du serment d'allégeance n'a pas été soulevée.

SITUATION DANS LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES

Aux termes de l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les membres des diverses assemblées législatives provinciales canadiennes doivent prêter le même serment que les députés fédéraux.

Des partisans de diverses formes de séparation ont été élus aux assemblées législatives provinciales canadiennes. Immédiatement après la Confédération, par exemple, les anti-fédéralistes ont pris le contrôle de l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse et, un peu plus tard, ont constitué le gouvernement. Rien n'indique cependant que cette situation ait soulevé la question du serment d'allégeance.

Le cas le plus récent et le plus sérieux est celui de l'élection du Parti québécois, en 1976, au Québec. On avait écrit dans un journal que les membres du Parti québécois, face à la nécessité de prêter le serment, avaient décidé" de se croiser les doigts"(17). Une explication plus rationnelle veut que le serment ait été considéré comme un serment envers la Reine du chef de la province, puisque la Couronne au Canada est divisible. À ce titre, la reine représente l'État (ou la province), et elle est un symbole plutôt qu'une personne identifiable.

Depuis 1982, on demande aux membres de l'Assemblée nationale du Québec de prêter un deuxième serment. L'article 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1, porte que: "Un député ne peut siéger à l'Assemblée avant d'avoir prêté le serment ou fait la déclaration solennelle prévue à l'annexe I." L'annexe I contient le serment ou la déclaration solennelle qui suit:

> Je, (nom et prénom du député), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec

---

(17) Charles Lynch. "Bloc Québécois: Members make oaths of office seem ridiculous", *The Ottawa Citizen*, 29 juillet 1990 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> honnêteté et justice dans le respect de la constitution du Québec.
>
> Selon le Manuel des membres de l'Assemblée nationale:
>
> Les auteurs de droit parlementaire (Beauchesne, 4e éd., p. 14) affirment que le serment d'allégeance à la reine prescrit par l'article 128 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* signifie l'allégeance à la Patrie, tandis que le serment prévu à l'article 15 de la Loi sur l'Assemblée nationale en est un de loyauté au peuple et à la constitution du Québec(18).

Cette distinction entre les deux serments, ainsi que la signification donnée au serment exigé en vertu de la Constitution, permet probablement aux députés qui pourraient autrement s'y opposer de prêter le serment en question.

SITUATION DANS D'AUTRES PAYS

Des partis et des députés "séparatistes" ont également été élus dans d'autres pays. Encore une fois, on n'a pu trouver cependant que peu d'exemples précis de personnes ayant omis ou refusé de prêter un pareil serment d'allégeance, ou encore des allégations voulant qu'un député ait violé son serment.

En Grande-Bretagne, des membres de partis nationalistes gallois ou écossais ont été élus à la Chambre des communes britannique. Ces personnes ont préconisé la dévolution et d'autres formes de restructuration politique. Comme elles ne s'opposaient pas nécessairement au maintien de la monarchie, le serment d'allégeance à la Couronne ne leur posait pas de difficulté.

Le cas des députés catholiques irlandais qui préconisent la réunification de l'Irlande du Nord à la république d'Irlande (Eire) est beaucoup plus délicat. Les membres de Sein Fein, la section politique de l'IRA (Irish Republican Army), et d'autres éprouvent probablement certaines difficultés à jurer allégeance au monarque britannique. On ne connaît

---

(18) Assemblée Nationale, *Manuel des membres de l'Assemblée nationale*, 1986, chapitre 2.1, p. 2.

cependant aucun cas d'un membre dûment élu qui aurait refuser de prêter ce serment, ou qui aurait été accusé de l'avoir violé.

Des problèmes se posaient toutefois en Eire avant que celle-ci devienne une république. Les députés du Parlement de "l'État libre d'Islande," comme on l'appelait alors, devaient, de par la Constitution, prêter serment d'allégeance à la Couronne britannique(19).

De la même manière, au fur et à mesure que les anciennes colonies de l'empire britannique accédaient à l'indépendance, il y eut certainement des législateurs élus qui préconisaient l'indépendance, la séparation de la Grande-Bretagne, et d'autres politiques qui n'étaient pas nécessairement en accord avec le serment d'allégeance. Pourtant, la question ne semble pas avoir provoqué de remous.

En 1920, l'Assemblée des représentants d'Australie a expulsé un de ses membres, Hugh Mahon, pour les raisons suivantes:

> s'être, en tenant des propos séditieux et déloyaux dans une réunion publique [...], rendu coupable d'une conduite qui l'empêche de demeurer un membre de cette Chambre et qui contrevient au serment d'allégeance qu'il a prêté en tant que membre de cette Chambre. [...](20)

Il s'agit pratiquement du seul cas que nous ayons découvert d'un législateur qui a perdu son siège pour avoir violé son serment d'allégeance. Il semble cependant que ce cas ait été fondé tant sur des motifs politiques et personnels que sur des motifs juridiques.

---

(19) Donald O'Sullivan, *The Irish Free State and Its Senate*, Londres, Faber and Faber Limited, 1940; J.L. McCraken, Representative Government in Ireland, Londres, Oxford University Press, 1958; Timothy Patrick Coogan, *Ireland Since the Rising*, Londres, Pall Mall Press, 1966.

(20) Australia, House of Representatives, *Votes and Proceedings* (1920-21), p. 431. Voir aussi *Parliamentary Debates*, 1920-21, vol. XCIV, p. 6283-6284, 6327-6328 et 6382-6475.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

QUE PEUT-ON CONSIDÉRER COMME UNE VIOLATION DU SERMENT?

Nous ne semblons disposer d'aucun exemple pouvant nous indiquer ce qui constitue une violation du serment d'allégeance. Le respect d'un serment ou d'une déclaration est essentiellement une question de valeurs morales. On estime en général que les gens ne prennent pas ces choses à la légère et qu'ils s'estiment liés par un serment ou une déclaration de cette nature. Toutefois, c'est vraisemblablement une question de conscience, car quelqu'un pourrait bien mentir en prêtant serment. Tout comme des témoins mentent devant le tribunal, bien qu'ils aient juré de dire la vérité, les gens violent parfois leur serment. De plus, à une époque d'une moins grande ferveur religieuse, il est probable que bon nombre de personnes ne soient pas aussi impressionnées par les serments que ce n'était le cas autrefois.

La violation d'un serment entraîne généralement des sanctions. Un témoin qui viole son serment dans un tribunal peut être accusé de parjure ou d'outrage au tribunal. Lorsqu'il s'agit d'un législateur, c'est à l'assemblée législative dont il est membre qu'il incombe de punir la violation. L'assemblée peut alors adopter une motion de blâme ou, dans les cas les plus graves, décider d'expulser l'accusé.

Il peut être très difficile d'établir si un politique a violé son serment. Il serait probablement facile de le faire dans un cas patent de trahison. Dans la plupart des autres cas, toutefois, l'établissement d'une telle violation varierait selon l'interprétation donnée au serment et selon la conception qu'on se fait de l'allégeance et de la loyauté.

Lorsqu'ils prêtent serment d'allégeance, certains estiment le faire non pas tant envers la reine en tant que personne qu'envers la Couronne en tant que symbole. La reine peut être perçue comme la représentante ou le symbole de l'État, soit à l'échelle du pays, soit à celui de la province, ou comme la représentation d'une forme de gouvernement démocratique et constitutionnel.

Il est extrêmement difficile de dire quelles activités pourraient constituer une violation du serment d'allégeance. S'agit-il de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

critères objectifs ou subjectifs? Une personne pourrait bien estimer honnêtement que les gestes qu'elle pose sont en accord avec son serment, alors que d'autres pourraient soutenir le contraire. De plus, si le serment est prêté à la reine en tant que représentante ou symbole d'un régime parlementaire et démocratique, alors, tant qu'on ne préconise pas un renversement illégal ou violent du gouvernement, on pourrait bien prétendre qu'on demeure fidèle à son serment.

Dans un tribunal, il peut être relativement simple de déterminer si un témoin dit la vérité, conformément au serment qu'il a prêté. Mais dans le cas de concepts comme "l'allégeance", il est beaucoup plus difficile de le faire. Ce qu'une personne estime dans l'intérêt supérieur du pays, d'autres peuvent le juger contraire à ces intérêts. Quelqu'un pourrait croire en toute honnêteté qu'une forme de gouvernement communiste serait profitable au peuple. Cela serait-il contraire à son serment d'allégeance? Les moyens utilisés pour atteindre le but font-ils une différence? Tous n'ont pas nécessairement la même conception de ce qu'est la loyauté au Canada, mais dans la mesure ou une personne cherche à atteindre son but par des moyens légaux, démocratiques et parlementaires, on pourrait soutenir que cette personne est loyale et qu'elle n'a pas violé son serment d'allégeance.

On pourrait également faire une distinction entre ceux qui préconisent une nouvelle entente constitutionnelle et ceux qui cherchent à diviser le pays. De plus, les députés qui représentent les intérêts de leurs électeurs pourraient être considérés en conflit avec "l'intérêt national". De la même manière, l'éclatement du pays pourrait, en soi, ne pas constituer une violation du serment: le serment est prêté à la reine, et la reine pourrait demeurer le chef d'État des parties qui composent ce pays (c'est, semble-t-il, la politique du Parti nationaliste écossais, en Grande-Bretagne).

Le 1er novembre 1990, le Président de la Chambre a déclaré: "Votre Président n'est pas autorisé à porter un jugement sur les circonstances dans lesquelles, ou la sincérité avec laquelle, un député dûment élu prête le serment d'allégeance. L'importance que revêt ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

serment pour chaque député est affaire de conscience et il doit en être ainsi"(21). Il a également ajouté:

> [...] on ne doit dans aucune mesure permettre que le fait que le point de vue d'un député soit combattu vigoureusement par d'autres députés diminue le droit de ce député de présenter son point de vue.
>
> L'histoire du régime parlementaire au Canada et en Grande-Bretagne révèle bien des précédents pour ce qui concerne la présence à la Chambre de députés dûment élus dont l'objectif ultime est en désaccord avec le *statu quo* constitutionnel - voire hostile à celui-ci.
>
> Seule la Chambre peut examiner la conduite de ses membres et elle seule peut prendre des mesures, si elle décide que des mesures s'imposent. Si la Chambre décidait qu'un député a commis quelque outrage, c'est à elle qu'il appartiendrait alors de prendre les dispositions voulues.(22)

CONCLUSION

Il importe de comprendre quel est le but des serments d'allégeance. On s'attend à ce que les personnes élues ou nommées à des charges publiques soient loyales et fidèles car elles occupent des postes de confiance. En prêtant le serment d'allégeance, elles promettent de se conduire de façon "patriotique" et conforme à l'intérêt supérieur du pays. Le serment rappelle également aux personnes qui le prêtent les obligations et les fonctions sérieuses qu'elles assument. Les serments n'ont rien de magique, mais ils jouent un rôle important comme symboles.

Il existe diverses formes de serment. Le Canada et la plupart des pays du Commonwealth ont adopté un serment d'allégeance au chef de l'État. D'autres pays utilisent également des serments d'allégeance au pays, au peuple ou à la Constitution. En Hollande, la personne doit en outre affirmer sous serment, ou déclarer solennellement, qu'elle n'a d'obligation envers aucune autre personne. On peut ajouter diverses

---

(21) Chambre des communes, *Débats*, le 1er novembre 1990, p. 14970.

(22) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

variantes à ces serments, par exemple, pour favoriser les traditions démocratiques. Dans une certaine mesure, le choix du thème du serment dépend des valeurs de la société et de ce qu'elle considère comme les clefs de voûte de son régime politique.

La Couronne a joué un rôle important dans l'évolution historique du Royaume-Uni. Le choix d'un serment d'allégeance au monarque s'explique par les luttes religieuses entre catholiques et protestants, ainsi que les discussions sur les chefs religieux. Lorsque la Constitution canadienne a été rédigée, on a importé la tradition britannique. Il aurait été possible de modifier la nature du serment que doivent prêter les législateurs du Canada au cours de l'évolution du pays vers sa totale indépendance, qui s'est soldée par le rapatriement de la Constitution, en 1982. Cependant, le serment est encore pertinent puisque la reine est toujours le chef d'État du Canada; toutefois, la monarchie n'est plus comme avant le pivot du système politique canadien. En fait, bon nombre de Canadiens s'interrogent sur le bien-fondé d'avoir un monarque, surtout si celui-ci habite un autre pays et qu'il est considéré comme un "étranger". D'autres estiment que la Couronne est un vestige d'un passé colonialiste ou impérialiste. Par ailleurs, le serment n'est pas prêté à la reine en tant que personne, mais en tant que symbole ou personnification du pays, de sa constitution et de ses traditions, ainsi que de principes comme la démocratie.

Au Canada, il est absolument impossible de siéger au Parlement fédéral ou dans une assemblée provinciale et d'y voter, si on n'a pas d'abord prêté le serment d'allégeance. Pour changer cela, il faudrait modifier la Constitution canadienne; toutefois, on ne sait pas très bien s'il est possible de le faire en vertu de la formule générale d'amendement (résolution du Parlement et des assemblées législatives adoptée par deux-tiers des provinces comptant au moins 50 p. 100 de la population) ou s'il faudrait obtenir l'unanimité. (On pourrait soutenir que c'est l'affaire des seules assemblées concernées, mais pareil geste serait sans doute contesté.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cependant, le fait de ne pas prêter serment n'entraîne aucune sanction, mais le député concerné ne peut ni siéger, ni voter, ni toucher de rémunération. La Chambre des communes pourrait vraisemblablement expulser quelqu'un qui refuserait systématiquement de prêter serment, ou même déclarer son siège vacant. Toutefois, pareille mesure serait probablement contestée en vertu de la *Charte des droits et libertés*.

Lorsqu'un député a prêté le serment d'allégeance, ce qui l'autorise à occuper son siège et à voter à la Chambre, la seule autre question qui pourrait être soulevée à ce sujet serait celle de la violation du serment. La Chambre des communes peut expulser ou punir par d'autres moyens les députés qui manquent à leur serment. Il ne semble exister aucun précédent à ce sujet et, étant donné le caractère imprécis de cette notion, il faudrait probablement surmonter d'énormes difficultés pour établir la validité d'allégations de cette nature. En fin de compte, il faudrait sans doute trouver une solution politique, bien que la *Charte des droits et libertés* pourrait probablement être invoquée dans certaines circonstances.